

УДК: 351:342.5
doi: 10.33287/102048

ЖИЛЯЄВ Ігор Борисович
д-р екон. наук, старш. наук. співроб.
Ін-ту вищої освіти Нац. академії педагогічних наук України
ORCID: 0000-0001-7118-0254

СЕМЕНЧЕНКО Андрій Іванович
д-р наук з держ. упр., проф.,
директор Ін-ту вищих керівних кадрів НАДУ
ORCID: 0000-0001-6482-3872

СТРАТЕГІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ: ОЦІНКА СТАНУ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Розглядається категорійно-понятійний апарат у сфері стратегічного планування та управління, класифікація стратегій за обраними ознаками та оцінка стану законодавчого забезпечення державного стратегічного планування. Актуальність проблематики обумовлена низкою факторів, основними з яких є: недосконалість теоретико-методологічних засад формування стратегій, низька ефективність їх реалізації, недостатність взаємозв'язків та ресурсного, інформаційно-аналітичного, методичного, інституційного забезпечення, нечіткість та недостатній рівень обґрунтованості сформульованих у стратегіях цілей та заходів з їх досягнення, неможливість застосування традиційних підходів в умовах криз та високої динаміки змін тощо. На основі комплексного аналізу законодавчих актів вищих органів державної влади України за період її незалежності пропонується класифікація стратегічних документів, узагальнюються різні підходи до розуміння понять «стратегія» та «стратегічне планування», доводиться, що найбільш активним ініціатором формування стратегій був і залишається Уряд. Зазначається, що період з 2015 до 2019 р. за кількістю розроблених та прийнятих стратегій на загальнодержавному рівні є найбільш продуктивним порівняно з іншими періодами; увага акцентується на тому, що саме у 2020 р. завершується термін дії більшості з прийнятих стратегій, на заміну яких (за необхідності) мають бути розроблені нові стратегії або прийнято обґрунтоване рішення про недоцільність їх подовження.

Ключові слова: стратегія, державне планування, державне стратегічне планування, законодавство, нормативно-правовий акт, класифікація.

Постановка проблеми. Незважаючи на те що в Україні за часів незалежності сформована система державного стратегічного планування (ДСП), варто зазначити, що, по-перше, до цього часу вона недостатньо законодавчо врегульована. Так, адміністративно-правове забезпечення ДСП має низку методологічних та методичних недоліків. Теорія і практика здійснення ДСП України ще не сформували цілісну інструментально-технологічну платформу системного багатовекторного й комплексного «стратегування»¹, наслідком чого є численні системні перебої та недостатня результативність й ефективність більшості стратегій, схвалених нормативно-правовими актами (НПА).

По-друге, чітко простежуються дефекти використання бюджетних коштів (зокрема, їх неефективне використання), які тривалий час широко критикуються, у тому числі політиками та представниками громадськості, що дозволяє вести мову про неналежне державне управління (bad governance). Варто

¹ Термін «стратегування» (strategizing) достатньо широко вживається в іноземній практиці, він спрямований на процес та сфокусований на операції «що треба зробити» (проти змістовної «чим треба зайнятися»), є елементом ДСП, спрямований на програмування певних взаємопов'язаних дій.

визнати, що зазначене характеризує наявність системних недоліків ДСП в Україні.

По-третє, курс на євроінтеграцію потребує застосування європейських та міжнародних стандартів стратегічного планування. Багато розвинених країн широко застосовують сучасні моделі «нового державного менеджменту» (new public management), «розумної держави» (smart state), «належного врядування» (good governance) та «розумного державного управління» (smart public administration) тощо.

По-четверте, сучасність характеризується глобальними та локальними соціально-економічними кризами, які вимагають більшої передбачуваності, результативного та ефективного державного стратегічного управління.

По-п'яте, сама розробка документів ДСП є тривалим та затратним процесом, який мають здійснювати висококваліфіковані фахівці та експерти з високим рівнем довіри до результатів їх креативної роботи. Так, за розрахунками російських дослідників разові витрати на розробку таких документів стратегічного планування (без урахування витрат на розробку методичного забезпечення) у 2016 р. становили:

- Стратегія соціально-економічного розвитку Російської Федерації – 240 людино-місяців;
- Стратегія національної безпеки Російської Федерації – 100 людино-місяців;
- Стратегія просторового розвитку Російської Федерації – 60 людино-місяців;
- галузевий документ стратегічного планування – 60 людино-місяців;
- Стратегія соціально-економічного розвитку макрорегіонів – 60 людино-місяців;
- Стратегія соціально-економічного розвитку суб'єкта Російської Федерації – 160 людино-місяців [8].

Ураховуючи наведену там само вартість одного людино-місяця кваліфікованої праці – 130,46 тис. руб. та середньозважений курс² рубля до долара США у 2016 р. – 67,0349 руб. [12], можемо оцінити доларовий еквівалент одного людино-місяця праці майже у 2 000 дол. США.

Відчувається нестача сучасних системних вітчизняних теоретичних та практичних досліджень ДСП України, його законодавчого забезпечення, зокрема термінології; розробки відповідних методичних рекомендацій щодо виконання функції ДСП на всіх етапах його життєвого циклу; визначення окремих правових режимів та інструментарію, що застосовується під час розробки та виконання стратегій та інших видів інструментів ДСП, процесуальних і технологічних аспектів тощо.

Водночас актуальність запровадження сучасних підходів, способів та інструментів стратегічного планування в практику публічного управління на різних рівнях як пріоритетний напрям його удосконалення визначено в низці законодавчих актів, насамперед у прийнятих у 2018 р.: Стратегії реформування державного управління в Україні на період до 2021 р. (нова редакція), Законі України «Про національну безпеку України» [10] та ін.

Вищезазначене актуалізує питання дослідження правового забезпечення ДСП, його окремих механізмів та інструментів у проведенні сучасної політики соціально-економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему стратегічного планування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для різних сфер життєдіяльності громадян, суспільства та держави досліджували такі українські

² Середньозважений курс відрізняється від середньоарифметичного значення тим, що від розраховується з урахування кількості днів, коли діяв кожний з курсів валюти. Середньозважений курс є найбільш точним показником та використовується при трансформації національної бухгалтерської звітності у звітність за стандартами міжнародної системи фінансової звітності.

вчені: С.Горбатюк [1], В.Горбулін, А. Качинський [2], О. Сурков [13] та ін. Стратегічне планування в публічному управлінні вивчали такі іноземні вчені: К. Бейл [14], І. Борде, А. Райлі [15], А. Жироду, К. Макларні [16], Т. Іномата [17], М. Міланович [18], Р. Янг [19] та ін. Цьому питанню приділяли увагу і міжнародні організації ООН, Всесвітня метеорологічна організація, Всесвітня організація інтелектуальної власності, Всесвітня організація охорони здоров'я та ін.

Метою статті є на основі аналізу стану законодавчого забезпечення стратегій як одного з інструментів реалізації публічної політики, класифікації стратегій за обраними ознаками (критеріями) запропонувати пропозиції з його вдосконалення.

Викладення основного матеріалу. Інформаційною базою дослідження є сукупність нормативно-правових актів, які класифікуються як стратегії в базі даних «Законодавство України»³. Для аналізу ми відібрали 143 НПА міжнародного та загального (національного або державного) рівня з назвою «Стратегія», схвалених у 1998 – 2020 рр. Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України та міжнародними організаціями.

Зазначимо, що національне законодавство в цій сфері перебуває на стадії розвитку. Значний вплив на його розбудову мають внутрішні чинники, такі як погляди й прихильності українських політиків та правників, які час від часу змінюють концепцію ДСП, а також зовнішні чинники, такі як застосування відповідних практик ЄС та міжнародних організацій. Саме тому варто стисло розглянути три правові дефініції ДСП.

I. Стратегічне планування є однією з важливих функцій державного управління. Українське законодавство використовує такі визначення терміна «стратегічне планування»: 1) «процес визначення цілей та завдань органу планування щодо розвитку сфери діяльності, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики та можливостей органу планування» [7]; 2) «процес визначення стратегічних цілей, а також завдань суб'єктам господарювання щодо їх розвитку, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики, який включає етапи розроблення, затвердження, виконання, контролю, коригування та оцінки виконання стратегічного плану. Стратегічний план розвитку – документ, який визначає стратегічні цілі та завдання економічного та соціального розвитку діяльності суб'єктів господарювання на середньо- та довгостроковий періоди» [6].

II. Є декілька законодавчо встановлених переліків документів (інструментів) ДСП: 1) «документи державного планування – стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які розробляються та / або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування» [11]; 2) згідно із Законом України «Про національну безпеку України»: «Метою планування у сферах національної безпеки і оборони є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу» [10]; 3) система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається: з прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди; прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період; загальнодержавних програм

³ У базі даних «Законодавство України» за станом на 20 серпня 2020 р. був розміщений 245 741 документ (електронна адреса сайту – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>).

економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм; прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період; програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період [9].

Систему стратегічних державних політико-правових актів України можна визначити як організаційно впорядковану сукупність офіційних документів, зокрема за такими видами: 1) декларація; 2) директива; 3) доктрина; 4) основи / основні напрями / основні засади; 5) послання; 6) план; 7) проєкт; 8) програма; 9) стратегія; 10) концепція; 11) резолюція [4]. Сучасне українське законодавство останнім часом також застосовує нові інструменти стратегічного планування: стратегічний оборонний бюлетень, зелену книгу, білу книгу, дорожні карти, механізм середньострокового бюджетного планування тощо. Фактично цілісності, єдності у правовому забезпеченні всієї сукупності інструментів ДСП, що застосовують у практичній діяльності, немає.

III. Правове визначення поняття «стратегія». У Законі України «Про національну безпеку України» визначаються п'ять стратегій в оборонній та безпековій сферах, на які можна орієнтуватись у визначенні сутності такого інструменту ДСП, як стратегія:

1) Стратегія національної безпеки України – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України; є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки;

2) Стратегія воєнної безпеки України – документ, у якому викладається система поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого збройного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів;

3) Стратегія кібербезпеки України – документ довгострокового планування, що визначає загрози кібербезпеці України, пріоритети та напрями забезпечення кібербезпеки України з метою створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави;

4) Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України – документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз;

5) Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України – документ, що розробляється за результатами огляду оборонно-промислового комплексу України та визначає пріоритетні напрями державної військово-промислової політики, цілі реформи оборонно-промислового комплексу та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз і викликів [10].

Згідно з цим законом зазначені стратегії належать до документів довгострокового планування (понад п'ять років).

У Господарському кодексі України (2003 р.) наведено таке визначення: економічна стратегія – обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного

розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей економіки, засобів та способів їх реалізації відповідно до змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховує законні інтереси суб'єктів господарювання [3].

Аналіз наукових підходів і термінів вітчизняного та міжнародного законодавства дозволяє визначити стратегію як: 1) політико-правовий акт, 2) передбачений національним та міжнародним правом, 3) довгострокового характеру, 4) який містить загальні принципи та пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку, 5) є основою для подальшого стратегічного державного планування, 6) розрахований на широке коло виконавців 7) який підлягає корегуванню залежно від конкретних історичних умов [10]. Як обов'язкову умову можна також додати наявність відповідного ресурсного забезпечення.

Вищенаведене дозволяє констатувати певні прогалини законодавчого забезпечення інструментарію ДСП. Це стосується як окремих термінів та визначень, так і самої терміносистеми – сукупності взаємопов'язаних термінів. Зазначене не сприяє якості розробки та виконання пріоритетних завдань, фіксованих у документах стратегічного планування.

В Україні недостатньо змістовних методологічних та аналітико-методичних досліджень нормативно-правового забезпечення у сфері стратегічного державного планування.

Класифікація стратегій за ознакою чинності. Згідно з цією класифікацією ці нормативно-правові акти можна поділити на чотири групи: 1) чинні; 2) акти, дія яких скасована іншим актом – ті, що втратили чинність⁴; 3) акти, кінцевий термін дії яких, встановлений календарно, завершився; 4) акти з невизначеним конкретно строком дії (для яких не встановлений кінцевий момент завершення їх дії).

Із 143 стратегій, які аналізувалися у вищевказаному періоді дослідження, втратили чинність – 31 (22 %); кількість документів, термін дії яких не визначено – 15 (10 %). Із 97 стратегій з установленим або безпосередньо самим актом, або розробленим на його виконання планом заходів 24 стратегії, або 25 %, вичерпали встановлений термін дії.

Класифікація стратегій за часом їх схвалення. Більше ніж половина стратегій схвалена протягом 2015 – 2019 рр. Мінімально щорічно схвалювалась одна стратегія (1998, 1999 та 2001 рр.) або дві стратегії (2000, 2002 2010, 2014 та 2020 рр.). Максимальна кількість стратегій – 23 була схвалена у 2017 р.: одна стратегія схвалена парламентом, 22 – урядом. У 2019 р. схвалено 16 стратегій, у 2018 р. – 13 стратегій (рис. 1).

Класифікація стратегій за суб'єктами законодавства. За суб'єктами законодавчої ініціативи стратегії схвалювались: 1) Президентом України – 25 (із них 10 – протягом 2015 – 2020 рр.); 2) Верховною Радою України – 4; 3) Кабінетом Міністрів України – 108 (із них 62 – протягом 2015 – 2020 рр.); 4) Національним банком України – 2; 5) міжнародними організаціями – 4. Фактично головним суб'єктом, що використовував стратегії як інструмент ДСП України, був Кабінет

⁴ Втрата чинності нормативно-правового акта (окремих його положень) – припинення в установленому законодавством порядку застосування зареєстрованого в Міністерстві юстиції України нормативно-правового акта (окремих його положень). (Див.: Порядок державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12 квіт. 2005 р. № 34/5. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20190408#n55>).

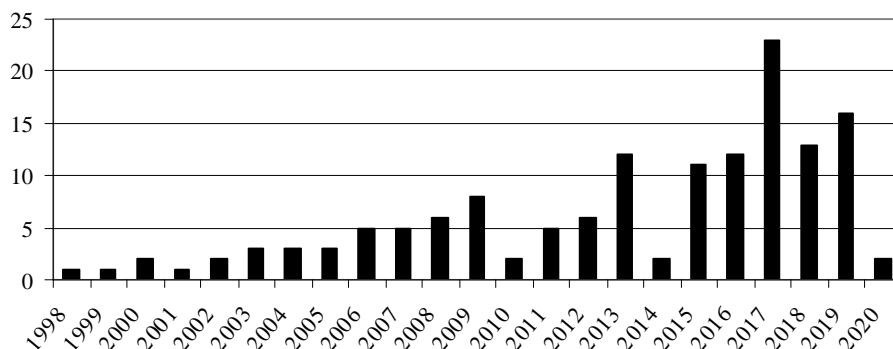


Рис. 1. Кількість стратегій за роком схвалення, 1998 – 2020 рр.

Міністрів України (3/4 всієї сукупності стратегій за період аналізу). Варто звернути увагу на певну етапність схвалення урядом стратегій: 1998 – 2001 рр. – жодної; 2002 – 2005 – від одної (2002, 2003 рр.) до трьох (2005 р.); 2006 – 2009 рр. – у середньому 5 стратегій щорічно. Майже такий самий показник урядової активності був у 2011 – 2013 рр. У 2015 – 2016 рр. на 14 урядових стратегій припадало 8 президентських стратегій. У 2017 – 2019 рр. уряд щорічно схвалював майже 14 стратегій.

Класифікація стратегій за кінцевим терміном дії. Як зазначалося вище, 24 стратегії вичерпали кінцевий термін дії, ще 15 мають невстановлений кінцевий термін дії. Найбільшою є кількість стратегій, кінцевий термін дії яких завершується у 2020 р. – 39 (27,3 % від загальної кількості або кожна друга із чинних з незавершеним кінцевим терміном дії). Це 30 стратегій мають кінцевий термін дії у 2021 – 2025 рр., 15 стратегій – у 2026 – 2030 рр. та 16 стратегій розраховані на завершення у 2031 – 2035 рр. Існує окрема група з трьох стратегій з надвеликим терміном дії, серед них: 1) «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» з терміном реалізації до 2035 р.; 2) Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 р.; 3) Стратегія поводження з радіоактивними відходами в Україні – розрахована на виконання з 2010 р. протягом 50 років (рис. 2).

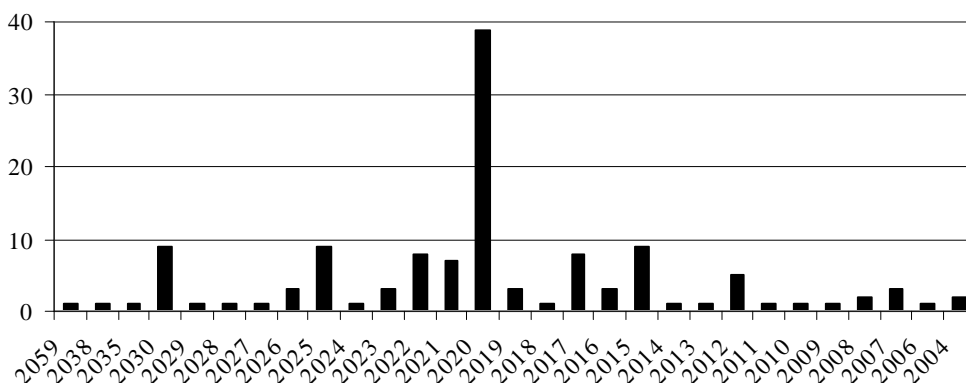


Рис. 2. Кількість стратегій за роком завершення, 2004 – 2059 рр.

Класифікація стратегій за назвою. Одинадцять стратегій мають у своїй назві предикат «національна» (7 – схвалені президентом, 4 – урядом), 6 – предикат «державна», 5 – «середньострокова», 1 – «довгострокова». Варто зазначити, що різниця у складі суб'єктів та об'єктів, термінів правового регулювання між національною та державною стратегіями є достатньо умовною. Більш поширеним є вживання в назві слова «розвиток». Так, словосполучення «стратегія розвитку» вживається в 36 актах, а словосполучення «стратегія реформування» – у 14 документах.

Спадкоємність стратегій. Існують випадки, коли стратегії послідовно змінюють одна одну, виконуючи одне й те саме завдання державної та національної політики. Фактично виділяють 14 факторів, важливих для успішного виконання завдань ДСП: 1) управління державним боргом⁵; 2) регіональний розвиток; 3) національно-патріотичне виховання; 4) екологія; 5) державне управління; 6) модернізація управління державними фінансами; 7) транспорт; 8) авіабудування; 9) енергетика; 10) туризм та курорти; 11) подолання бідності; 12) розвиток громадянського суспільства; 13) боротьба з корупцією; 14) національна безпека. У зазначених сферах відбувається періодичне оновлення стратегій (або їх заміна новим актом).

До першої групи таких стратегій можна віднести стратегії, які називають «револьверними»⁶: сама проблема, яка регулюється зазначеним НПА, є довгостроковою, але вирішувати її треба постійно та послідовно. Під час формування зазначених стратегій змінюється їх інституційна основа (структура, цілі та засоби реалізації проблеми). До цієї групи можна віднести середньострокові стратегії управління державним боргом, які схвалювались у 2011 р. на 2011 – 2013 рр.; у 2012 р. – на 2012 – 2014 рр.; у 2013 р. на 2013 – 2015 рр.; у 2017 р. – на 2017 – 2019 рр.; у 2018 р. на 2018 – 2020 рр.; у 2019 р. на 2019 – 2022 рр.

Друга група – стратегії, що вдосконалюються з часом. Їх можна поділити на дві підгрупи: перша підгрупа – стратегії, до яких відповідними НПА вносяться зміни в затверджений документ (переважно у план заходів). Друга підгрупа – стратегії, які схвалюються фактично на заміну вже раніше схваленим. Прикладами таких стратегій є:

1. Стратегія національно-патріотичного виховання (на 2020 – 2025 рр.) замінила Стратегію національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 – 2020 рр. (визначивши останню як таку, що втратила чинність).

2. Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 р. (схвалена у 2018 р.) замінила Стратегію модернізації системи управління державними фінансами, схвалену у 2007 р., але кінцевий термін дії якої офіційно не встановлений. Варто зазначити, що остання офіційно втратила чинність у 2015 р., тобто фактично між вищезазначеними стратегіями минуло три роки.

3. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 р. (схвалена у 2018 р.) замінила Транспортну стратегію України на період до 2020 р., схвалену у 2010 р.

⁵ «Стратегія управління державним боргом на середньостроковий період формується з урахуванням показників, визначених Бюджетною декларацією та законом про Державний бюджет України. Стратегія розробляється Міністерством фінансів України та затверджується Кабінетом Міністрів України щороку, не пізніше 1 червня року, що передуватиме плановому.» (Див.: ч. 10 ст. 16 Бюджетного кодексу України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (редакція від 4 лип. 2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>).

⁶ За аналогією «револьверного кредиту» – банківська кредитна лінія, за якої клієнт звичайно сплачує комісійні, але може брати і погашати кошти за необхідності.

4. Стратегія відродження вітчизняного авіабудування на період до 2030 р. (схвалена у 2018 р.) замінила Стратегію розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 р., схвалену у 2008 р.

Планування виконання стратегій (механізм реалізації). За механізмом реалізації стратегії можна класифікувати, згрупувавши їх за ознакою наявності відповідного інструментарію їх виконання. Фактично відсутність зазначеного інструментарію виконання дозволяє віднести їх до іншого виду документів ДСП – концепцій. Більшість схвалених стратегій передбачає окрему розробку плану заходів / дій (42 % – на весь період дії стратегії, кожна десята – щорічних планів). Друга за чисельністю група стратегій має вбудований механізм реалізації – інтегрований у документ план заходів (кожна третя стратегія). Третя група (кожна п'ята стратегія) не має чіткого механізму реалізації стратегії, іноді вона фіксує розробку відповідних НПА. Зазначене потребує врахування під час аналізу як структур самих стратегій, так і методичного забезпечення їх розробки, виконання, моніторингу та підведення підсумків.

Класифікація стратегій за ознакою зв'язків з іншими НПА. Схвалення нової стратегії, по-перше, потребує встановлення її зв'язків із чинними НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері, що регулює відповідна стратегія. По-друге, стратегія стає ініціатором розробки та схвалення нових НПА. По-третє, часто скасовуються застарілі норми чинного законодавства. Таким чином, «ядро» із сукупності стратегій доповнюється «оболонкою» інших НПА, пов'язаних зі стратегіями. За даними аналізу, в середньому кожна стратегія пов'язана з 16 НПА. При цьому майже кожна десята стратегія пов'язана лише із одним – двома НПА. Однак є десяток стратегій національного значення, які пов'язані з 50 – 100 НПА. Варто зазначити, що сама структура НПА, пов'язаних із конкретними стратегіями, є такою, що достатньо динамічно змінюється.

Класифікація стратегій за місцем у системі законодавства. Класифікатор галузей законодавства України був затверджений у 2004 р. з метою реалізації правової політики, спрямованої на забезпечення організації та ведення бази даних правової інформації, підвищення ефективності правового регулювання, здійснення правової реформи в Україні, удосконалення реєстрації та обміну нормативно-правових документів, а також для автоматизованого обміну правовою інформацією. Кожний НПА національного законодавства класифікується: ключовими словами; назвою; датою прийняття; назвою органу, що їх видав; джерелом офіційного опублікування; галузями законодавства, до яких належить документ. Класифікатор уможливує отримання інформації про акти законодавства; їх упорядкування та систематизацію; забезпечує предметне розміщення масиву законодавства, у тому числі відомчих нормативно-правових документів; полегшує систематизацію актів законодавства. Завдяки класифікатору здійснюється ведення Єдиного державного реєстру НПА, інших електронних баз даних правової інформації, формування зібрань чинного законодавства, забезпечується оперативний доступ до нормативно-правових документів [5]. Для цілей дослідження важливим є те, що класифікатор кожний НПА відносить до певної галузі законодавства.

Розглянемо найбільші масиви стратегій, віднесені до певних галузей (сфер) законодавства (кожний НПА може бути віднесений до декількох галузей законодавства). Майже 3/4 стратегій належать до галузі «10. Основи суспільного ладу». Наступні найбільші групи стратегій належать до галузей: «150. Загальні засади правового регулювання економічного розвитку», «140. Законодавство про зовнішні відносини та зовнішньоекономічні відносини» та «20. Бюджетно-фінансове законодавство». Досить великі групи належать до галузей: «100. Законодавство з питань освіти, науки, культури», «160. Законодавство про діяльність галузей промисловості» та «90. Законодавство про охорону здоров'я» (таблиця).

**Ідентифікація стратегій за галузями законодавства
(згідно з класифікатором галузей законодавства)**

Галузь законодавства	Кількість стратегій
10. Основи суспільного ладу	майже 3/4
150. Загальні засади правового регулювання економічного розвитку	25
140. Законодавство про зовнішні зносини та зовнішньоекономічні відносини	21
20. Бюджетно-фінансове законодавство	20
100. Законодавство з питань освіти, науки, культури	18
160. Законодавство про діяльність галузей промисловості	16
90. Законодавство про охорону здоров'я	16
130. Законодавство про національну безпеку та правопорядок	13
60. Законодавство з питань соціального забезпечення та соціального страхування	11
120. Законодавство про оборону	7
180. Законодавство про забезпечення діяльності транспорту	7
220. Законодавство про сільське господарство та агропромисловий комплекс	6
40. Природні ресурси. Охорона природи	6

Висновки.

1. Класифікація стратегій за ознакою чинності показує певні прогалини ДСП як на етапі розробки стратегій (майже кожна десята стратегія не має фіксованого кінцевого терміну дії), так і на етапі завершення – втратила чинність лише кожна п'ята стратегія, але кожна шоста з чинних вичерпала свій встановлений кінцевий термін дії. Це може призвести до надмірного навантаження на органи державної влади, які відповідають за їх виконання, у зв'язку з вимогами проведення остаточного моніторингу їх виконання, підготовкою аналітичних звітів, необхідністю аналізу на рівні уряду результативності та ефективності застосування зазначеного інструменту ДСП за сукупністю стратегій, термін дії яких завершується у 2020 р., та підготовкою пропозицій щодо подальшої реалізації цих або подібних стратегічних цілей. Зазначене навантаження посилюється необхідністю застосування елементів ДСП для реалізації нових цілей та проблем (проблемою законотворення із розроблення НПА, які формують сукупність реакцій на нові політичні виклики). Також не відміняється завдання із моніторингу та аналізу виконання стратегій, термін дії яких ще не закінчився.

2. Найбільш активно стратегії схвалювалися протягом 2015 – 2019 рр. (52 % від загальної сукупності).

3. Найбільш активним суб'єктом ДСП, що використовував інструмент стратегій, був Кабінет Міністрів України (3/4 усієї сукупності стратегій за період аналізу), який протягом 2017 – 2019 рр. схвалив 44 % загальної кількості урядових стратегій.

4. Єдиний підхід до формування назви стратегії відсутній. Суб'єкт законодавчої ініціативи достатньо вільно застосовує в назві предикати «національна» та «державна», не надаючи їм різниці за змістом. Також досить вільно вживаються слова для означення предмета дії: «стратегія розвитку», «стратегія реформування», «стратегія модернізації», «стратегія управління», «стратегія політики» тощо.

5. Модернізація змісту стратегій відбувається двома шляхами: 1) внесення змін до документа іншими НПА та 2) заміна стратегій одна одною, без зміни об'єкта планування. Варто вказати на проблему, пов'язану з необхідністю розробки та схвалення заходів, спрямованих на виконання стратегій. Доцільно було б проаналізувати можливість формування єдиного річного плану дій з виконання актів ДСП.

6. Відсутня уніфікація та єдині вимоги до встановлення в стратегіях механізму їх реалізації, моніторингу виконання запланованих заходів, підведення підсумків та звітування.

7. Після ухвалення стратегії починається як інституціоналізація структури державної влади (поява нових інституцій, зміна їх функцій тощо), так і горизонтальна та вертикальна зміна самої системи законодавства. Фактично значна кількість заходів із реалізації стратегій спрямована на підготовку нових проєктів НПА. Доцільно окремо проаналізувати зміст заходів, спрямованих на виконання стратегій та їх реалізацію.

8. Виділяються певні пріоритети ухвалення стратегій за галузями законодавства, серед яких лідерами стали галузі: «150. Загальні засади правового регулювання економічного розвитку», «140. Законодавство про зовнішні зносини та зовнішньоекономічні відносини» та «20. Бюджетно-фінансове законодавство». На другому місці група стратегій, пов'язаних із гуманітарним розвитком: освітою, наукою, культурою, охороною здоров'я, соціальним забезпеченням тощо. Велика увага приділяється останнім часом розробці стратегій у сфері охорони здоров'я. Так, у 2019 р. 6 із 15 стратегій були спрямовані на реалізацію політики в зазначеній сфері.

Незважаючи на значний досвід розробки та ухвалення стратегій як інструменту, є певні проблеми із формуванням та реалізацією політики у сфері ДСП України.

У подальшому доцільно проаналізувати сукупність стратегій у розрізі єдності / різноманітності структур зазначеного виду документів, процедурно-технологічних аспектів їх розробки та виконання, аналізу наявного методичного забезпечення, зв'язків з іншими інструментами ДСП, їх результативністю та ефективністю тощо.

Список бібліографічних посилань

1. Горбатюк С. Стратегічне планування в системі забезпечення соціогуманітарної безпеки в Україні. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1(54). Ч. 1. С. 96 – 106.
2. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
3. Господарський кодекс України від 16 груд. 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
4. Жилиєв І. Б. Кризові явища в трансформаційних соціально-економічних системах. Київ: ППНВ, 2007. 374 с.
5. Класифікатор галузей законодавства України: наказ Міністерства юстиції України від 2 черв. 2004 р. № 43/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04#Text.
6. Методичні рекомендації з питань методологічного забезпечення складання середньо- та довгострокових стратегічних планів розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств та господарських структур: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 14 серп. 2013 р. № 971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0971731-13#Text>.
7. Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25 лип. 2012 р. № 869. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0869731-12#Text>.
8. Направления совершенствования нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»): препринт WP8/2016/03 / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 56 с.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. (Редакція від 02.12.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1602-14#Text>.
10. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

11. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20 берез. 2018 р. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>.
12. Средневзвешенный курс валют: доллар США. URL: https://www.audit-it.ru/currency/sr_vz.php?currency=USD&period_month=12&period_year=2016&finyear_start=0&getcurrency=1.
13. Сурков О. О. Методичний підхід до формалізації стратегічного планування розвитку спроможностей Збройних Сил та інших складових сил оборони. Київ: [б. в.], 2018. № 1(62). С. 34 – 40.
14. Baile, K. C. (1998). *A Study of strategic planning in federal organizations. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration and Policy*. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University. Retrieved from <https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/30550/stratpln.PDF?sequence=1>.
15. Bordean, I., Raileanu, A., & Turtureanu, A. G. (2009). *Strategic planning in public administration*. Proceedings of the fifth «Administration and public management» international conference «Public institutions capacity to implement the administrative reform process». Bucharest, May 23 – 24, 141 – 153. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/46447482_Strategic_Planning_In_Public_Administration.
16. Giraudou, A., & Mclarney, C. (2014, March). Benefits and Challenges to Strategic Planning in Public Institutions. *SDMIMD Journal of Management*, 5(1), 3 – 13. Retrieved from <http://informaticsjournals.com/index.php/sdmimd/article/view/2667>.
17. Inomata, T. (2012). *Strategic Planning in The United Nations System*. Geneva: United Nations. Retrieved from https://www.unjui.org/sites/www.unjui.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2012_12_English.pdf.
18. Milanovic, M. (2010). *Strategic Planning Manual Sarajevo: The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina*. Retrieved from http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Strategic%20Planning%20Manual.pdf.
19. Young, R. D. (1995). *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. Retrieved from https://dphu.org/uploads/attachements/books/books_5034_0.pdf.

List of references

1. Horbatiuk C. Stratehichne planuvannia v systemi zabezpechennia sotsiohumanitarnoi bezpeky v Ukraini. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. 2018. Vyp. 1(54). Ch. 1. P. 96 – 106 [in Ukrainian].
2. Horbulin V. P., Kachynskiy A. B. Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky: monohrafiia. Kyiv: NISD, 2010. 288 p. [in Ukrainian].
3. Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16 hrud. 2003 r. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [in Ukrainian].
4. Zhyliayev I. B. Kryzovi yavyscha v transformatsiinykh sotsialno-ekonomichnykh systemakh. Kyiv: PPNV, 2007. 374 p. [in Ukrainian].
5. Klyasyfikator haluzei zakonodavstva Ukrainy: nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 2 cherv. 2004 r. № 43/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04#Text [in Ukrainian].
6. Metodychni rekomendatsii z pytan metodolohichnoho zabezpechennia skladannia seredno-ta dovhostrokovykh stratehichnykh planiv rozvytku derzhavnykh pidpriemstv, derzhavnykh aktsionermykh tovarystv ta hospodarskykh struktur: nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy vid 14 serp. 2013 r. № 971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0971731-13#Text> [in Ukrainian].
7. Metodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia planiv diialnosti holovnykh rozporiadnykiv biudzhethnykh koshtiv (za biudzhethnymy pryznachenniamy, vyznachenyymy zakonom pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na vidpovidnyi biudzhethnyi period) na planovyi ta dva biudzhethni periody, shcho nastaiut za planovym: nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy vid 25 lyp. 2012 r. № 869. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0869731-12#Text> [in Ukrainian].
8. Napravleniya sovershenstvovaniya normativnoy pravovoy bazyi v sfere strategicheskogo planirovaniya. Analiticheskii doklad (po rezul'tatam monitoringa realizatsii Federal'nogo zakona

Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 3(46)

Public administration mechanisms

от 28 июня 2014 г. № 172-FZ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»): preprint WP8/2016/03 / A. V. Klimenko, V. A. Korolev, D. Yu. Dvinskiy i dr.; Nats. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». Moskva: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2016. 56 p. [in Russian].

9. Pro derzhavne prohnouvannta ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 berez. 2000 r. № 1602-III. (Redaktsiia vid 02.12.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1602-14#Text> [in Ukrainian].

10. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 cherv. 2018 r. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].

11. Pro stratehichnu ekolohichnu otsinku: Zakon Ukrainy vid 20 berez. 2018 r. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text> [in Ukrainian].

12. Srednevzveshennyiy kurs valyut: dollar SShA. URL: https://www.audit-it.ru/currency/sr_vz.php?currency=USD&period_month=12&period_year=2016&finyea [in Russian].

13. Surkov O. O. Metodychnyi pidkhid do formalizatsii stratehichnoho planuvannia rozvytku spromozhnosti Zbroinykh Syl ta inshykh skladovykh syl oborony. Kyiv: [b. v.], 2018. № 1(62). P. 34 – 40 [in Ukrainian].

14. Baile, K. C. (1998). *A Study of strategic planning in federal organizations. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration and Policy*. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University. Retrieved from <https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/30550/stratpln.PDF?sequence=1> [in English].

15. Bordean, I., Raileanu, A., & Turtureanu, A. G. (2009). *Strategic planning in public administration*. Proceedings of the fifth «Administration and public management» international conference «Public institutions capacity to implement the administrative reform process». Bucharest, May 23 – 24, 141 – 153. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/46447482_Strategic_Planning_In_Public_Administration [in English].

16. Giraudou, A., & Mclarney, C. (2014, March). Benefits and Challenges to Strategic Planning in Public Institutions. *SDMIMD Journal of Management*, 5(1), 3 – 13. Retrieved from <http://informaticsjournals.com/index.php/sdmimd/article/view/2667> [in English].

17. Inomata, T. (2012). *Strategic Planning in The United Nations System*. Geneva: United Nations. Retrieved from https://www.unjui.org/sites/www.unjui.org/files/jiu_document_files/products/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2012_12_English.pdf [in English].

18. Milanovic, M. (2010). *Strategic Planning Manual Sarajevo: The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina*. Retrieved from http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Strategic%20Planning%20Manual.pdf [in English].

19. Young, R. D. (1995). *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. Retrieved from https://dphu.org/uploads/attachements/books/books_5034_0.pdf [in English].

ZHYLIAIEV Ihor

Doctor of Economics, Leading Researcher of Institute of Higher Education,
National Academy of Educational Sciences of Ukraine

SEMENCHENKO Andrii

Doctor of Public Administration, Professor,
Director of the Institute of Senior Managers, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

STRATEGY AS A TOOL OF STATE PLANNING: ASSESSMENT OF THE STATE OF LEGISLATIVE SUPPORT

The subject of the article is the categorical - conceptual apparatus in the field of strategic planning and management, classification of strategies according to the selected features and assessment of the state of legislative support of the state strategic planning. The urgency of the issue is due to a number of factors, the main of which are such as imperfection of theoretical and methodological principles of strategy formation, low efficiency of their implementation, lack of relationships and

Public Administration and Local Government, 2020, issue 3(46)

resource, information-analytical, methodological, institutional support, vagueness and insufficient level of validity measures to achieve them, the impossibility of applying traditional approaches in times of crisis and high dynamics of change, etc. The article is based on a comprehensive analysis of legislative acts of the highest state authorities of Ukraine for the period of its independence: the classification of strategic documents is proposed, different approaches to understanding the concepts of «strategy» and «strategic planning» are generalized; It has been proved that the Government has been and remains the most active initiator of the formation of strategies, and among the branches of legislation the priority areas for the use of strategies are: «150. General principles of legal regulation of economic development» «140. Legislation on Foreign Relations and Foreign Economic Relations» and «20. Budget and financial legislation»; it is noted that the period from 2015 to 2019 in terms of the number of developed and adopted strategies at the national level is the most productive compared to other periods; Emphasis is placed on the fact that in 2020 the validity of most of the adopted strategies expires, to replace which (if necessary) new strategies should be developed, or a reasoned decision is made on the inexpediency of their extension.

Key words: strategy, state planning, state strategic planning, legislation, normative legal act, classification.

Надійшла до редколегії 18.09.20